

## PERUBAHAN KEISTIMEWAAN SULTAN YOGYAKARTA: WACANA POLITIK IDENTITAS

**Arie Toursino Hadi**

Staf Pengajar Jurusan Tradisi Lisan FIB UHO

**Shinta Arjunita Saputri**

Staf Pengajar Jurusan Tradisi Lisan FIB UHO

**Nurtikawati**

Staf Pengajar Jurusan Tradisi Lisan FIB UHO

### ABSTRAK

Tulisan ini membahas mengenai perubahan keistimewaan kekuasaan Kesultanan Yogyakarta Hadiningrat dilihat dari wacana politik identitas. Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pergeseran makna masyarakat baik yang berada di dalam maupun di luar Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memandang keistimewaan politik yang dimiliki oleh Sultan Yogyakarta. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode tinjauan pustaka. Hasil dari penelitian ini adalah DIY terbentuk dari kontrak politik dengan kolonial Belanda. Pada masa kemerdekaan, Yogyakarta lebih memilih untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, dibandingkan berdiri menjadi kerajaan tersendiri. Wacana keistimewaan ini mendapat banyak tekanan, baik internal maupun eksternal wilayah Yogyakarta. Sebagian orang berpendapat bahwa keistimewaan dapat menjadi modal untuk tetap mempertahankan tradisi Kasultanan Yogyakarta yang sejak awal sudah terbentuk, sementara sebagian yang lain menganggap bahwa keistimewaan merupakan hambatan bagi perkembangan dan integritas penuh dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### Kata Kunci:

*Identitas, Politik, Sejarah Yogyakarta.*

### Pendahuluan

Manusia hidup dan berkembang dengan belajar. Manusia belajar dari hal-hal baru atau yang belum pernah mereka temukan. Temuan-temuan itu dijadikan pengalaman, yang nantinya dijadikan acuan untuk pembelajaran selanjutnya. Kebudayaan, dalam hal ini, adalah hasil dari pembelajaran manusia. Menurut Koentjaraningrat (1983), kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Dari sudut pandang yang berbeda, kebudayaan menurut Geertz adalah suatu sistem makna dan simbol yang disusun dalam pengertian di mana individu-individu mendefinisikan dunianya, menyatakan perasaannya, dan memberikan penilaian-penilaiannya; suatu pola makna yang ditransmisikan secara historis yang diwujudkan di dalam bentuk-bentuk simbolik melalui sarana di mana orang-orang

mengkomunikasikan, mengabadikannya, dan mengembangkan pengetahuan dan sikap-sikapnya ke arah kehidupan; suatu kumpulan peralatan simbolik untuk mengatur perilaku, sumber informasi yang ekstrasomatik (Kuper: 1999). Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebudayaan adalah sesuatu yang bersifat semiotik, yang berhubungan dengan simbol yang tersedia di depan umum dan dikenal, serta diberlakukan oleh masyarakat sekitar.

Budaya dikomunikasikan di antara masyarakat melalui bahasa. Bahasa digunakan dan diterima oleh penutur dan penerimanya sesuai dengan pola pikir serta kondisi pada saat itu. Itu artinya bahasa berubah menurut keadaan. Perubahan bahasa sedikit banyak turut mengubah budaya penggunaannya. Ketika budaya berubah, sistem sosial masyarakat juga turut berubah.

Perubahan sosial budaya dimulai dari suatu titik acuan, lalu mengarah menuju ke

titik acuan berikutnya. Perubahan ini tidak selalu berjalan dengan mulus. Durkheim menyebutkan ada suatu kondisi di mana norma yang baru dalam masyarakat belum sepenuhnya terbentuk. Kondisi ini, menurut Durkheim, dikenal dengan istilah *anomie*. Dalam keadaan ini, seseorang yang telah kehilangan norma-norma lamanya akibat tuntutan kondisi yang baru, tidak punya arah yang jelas dalam hidupnya.

Contoh kasus yang menarik mengenai *anomie* ini, diungkapkan oleh Selo Soemardjan dalam disertasinya yang berjudul “Perubahan Sosial di Yogyakarta.” Tulisan itu berisi tentang bagaimana respons masyarakat yang semula berada dalam kondisi kolonialisme Belanda, kemudian berubah menjadi kondisi yang merdeka dan membentuk satu kondisi yang baru di bawah kekuasaan Republik Indonesia. Perubahan sistem pemerintahan dari yang semula tersentralisasi dan otokratis, menjadi desentralisasi dan demokratis. Sistem pemerintahan yang pada saat penjajahan tidak mengenal pembagian kerja, dituntut untuk mengenal pembagian kerja pada saat sistem demokrasi mulai diterapkan.

Sultan Hamengku Buwono IX dan golongan elite terpelajar, menurut Selo Soemardjan, merupakan agen perubahan sosial di Yogyakarta. Mereka menyumbang peran penting dalam proses perubahan revolusioner tersebut. Sultan sebagai pemimpin utama keraton Yogyakarta merupakan sosok yang dianggap sebagai sumber prestise masyarakat Yogyakarta. Sultan merupakan sumber panutan masyarakat yang pengaruhnya menjangkau hingga pada aspek terkecil masyarakat. Sementara kalangan elite terpelajar memegang peranan dalam mengkomunikasikan perubahan revolusioner yang terjadi kepada masyarakat, khususnya

masyarakat petani buta huruf yang cenderung melihat perubahan sebagai bentuk negatif dan destruktif.

Kini, hampir 70 tahun Republik Indonesia merdeka. Pemegang kekuasaan di Kasultanan Yogyakarta sudah berganti, diserahkan kepada pemegang takhta berikutnya, Sultan Hamengku Buwono X. Struktur sosial masyarakat Yogyakarta mulai berubah, dari yang semula homogen, kini menjadi heterogen. Lalu timbul pertanyaan di sini, sejauh mana wacana perubahan mampu mengubah wajah Yogyakarta? Bagaimana peranan Sultan Hamengku Buwono X dalam menghadapi kondisi masyarakat yang sedang dihadapinya? Dan bagaimana seharusnya menempatkan status keistimewaan Yogyakarta dalam menghadapi tantangan di era globalisasi dewasa ini?

### **Sebuah Arena Bernama Daerah Istimewa Yogyakarta**

Tanpa bermaksud untuk mengulang kembali bahasan yang sudah lampau, ada baiknya kita mengenal wilayah yang akan kita pelajari berikut ini. Daerah Istimewa Yogyakarta atau biasa disingkat dengan DIY adalah salah satu daerah otonom setingkat provinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribu kota di Yogyakarta. Status Istimewa yang dilekatkan pada daerah ini berkenaan dengan sumbangsih pemimpin dan rakyat di negara ini terhadap berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan cerita *Babad Gianti*, Yogyakarta atau *Ngayogyakarta* adalah nama yang diberikan Paku Buwono II (raja Mataram tahun 1719-1727) sebagai pengganti nama pesangrahan Gartitawati.

Sebelum berdirinya NKRI, Yogyakarta diakui oleh Belanda sebagai wilayah pemerintahan sendiri dengan sebutan

*Zelfbesturende Landschappen*. Wilayah ini terdiri atas Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdiri sejak 1755 didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Sedangkan Kadipaten Pakualaman berdiri pada tahun 1813 oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II), yang kemudian bergelar Adipati Paku Alam I. Baik Kasultanan maupun Pakualaman diakui Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik terakhir Kasultanan tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 577.

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menghubungi Presiden RI saat itu, Soekarno, dan menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Berawal dari peristiwa ini, ada usaha dari dua pemimpin di wilayah Yogyakarta untuk lepas dari naungan kolonial Belanda, dan masuk menjadi bagian dari Indonesia.

Dalam penyatuannya dengan pemerintah Republik Indonesia, ada beberapa masalah yang harus dihadapi. Berawal dari Maklumat No. 18 tahun 1946, yang menyatakan bahwa kedua raja yang berkuasa di Yogyakarta tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan pada Presiden. Kemudian pengaturan keistimewaan DIY dan

pemerintahannya yang diatur dengan UU No 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada tanggal 1 September 1965, pemerintah RI mengeluarkan UU No. 18 tahun 1965 tentang pemerintahan daerah. Dalam UU ini Yogyakarta dijadikan sebuah Provinsi. Dalam UU ini pula seluruh “swapraja” yang masih ada baik secara *de facto* maupun *de jure* yang menjadi bagian dari daerah lain yang lebih besar dihapuskan. Dengan demikian Yogyakarta menjadi satu-satunya daerah bekas *swapraja* yang diakui oleh pusat. UU ini juga mengisyaratkan penghapusan status istimewa baik bagi Aceh maupun Yogyakarta di kemudian hari. Dengan keluarnya UU No 18/1965 dan UU pemerintahan daerah selanjutnya, keistimewaan Yogyakarta semakin hari semakin kabur. Melihat keistimewaan yang semakin kabur, DPRD DIY periode 1977-1982 menyatakan pendapat dan kehendaknya bahwa sifat dan kedudukan istimewa DIY perlu dilestarikan terus sampai masa mendatang sesuai dengan UUD 1945 dan isi serta maksud UU 3/1950. Putusan DPRD ini tertuang dalam Keputusan DPR DIY No. 4/k/DPRD/1980.

Tahun 1988, Sultan HB IX wafat di Amerika Serikat saat berobat. Pemerintah Pusat tidak mengangkat Sultan Hamengku Buwono X (HB X) sebagai Gubernur Definitif melainkan menunjuk Sri Paduka Paku Alam VIII, Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa, sebagai Penjabat Gubernur/Kepala Daerah Istimewa. Sepuluh tahun kemudian, Sri Paduka PA VIII meninggal, dan ini menimbulkan masalah bagi Pemerintahan Provinsi DIY dalam hal kepemimpinan. Terjadi perdebatan antara Pemerintah Pusat, DPRD Provinsi DIY, Pihak Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman, serta masyarakat. Keadaan ini

sebenarnya disebabkan oleh kekosongan hukum yang ditimbulkan UU No. 5/1974 yang hanya mengatur jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY saat dijabat oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, dan tidak mengatur masalah suksesinya. Atas desakan rakyat, Sultan HB X ditetapkan sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa oleh Pemerintah Pusat untuk masa jabatan 1998-2003.

Karena suksesi di Puro Paku Alaman untuk menentukan siapa yang akan bertahta menjadi Pangeran Adipati Paku Alam tidak berjalan mulus, maka Sultan HB X tidak didampingi oleh Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa. Pada tahun 1999, Sri Paduka Paku Alam IX naik takhta, namun dia belum menjabat sebagai Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa. Untuk menanggulangi masalah tersebut, Pemerintah Pusat dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN 1999 No 60; TLN 3839) mengatur masalah suksesi bagi kepemimpinan di Provinsi DIY. Sedangkan masalah birokrasi dan tata pemerintahan Provinsi DIY adalah sama dengan provinsi-provinsi lainnya.

Pada tahun 2002, pemerintah Provinsi DIY pernah mengajukan usul UU Keistimewaan Yogyakarta untuk menjalankan aturan pasal 18B konstitusi, namun usul tersebut tidak mendapat tanggapan positif bila dibandingkan dengan Provinsi NAD dan Provinsi Papua dengan dikembalikan lagi ke daerah. Kedua provinsi tersebut telah menerima otonomi khusus masing-masing dengan UU No 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Aceh (LN 2001 No.114; TLN 4134) dan UU No 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (LN 2001 No 135; TLN 4151).

Ketika masa jabatan Sultan HB X berakhir pada tahun 2003, kejadian pada tahun 1998 terulang kembali. DPRD Provinsi DI Yogyakarta menginginkan pemilihan Gubernur sesuai UU 22/1999. Namun kebanyakan masyarakat menghendaki agar Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Sekali lagi Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur dengan masa jabatan 2003-2008.

Di tengah silang pendapat masyarakat mengenai keistimewaan DIY, pada 7 April 2007, Sultan HB X mengeluarkan pernyataan lewat orasi budaya pada perayaan ulang tahunnya yang ke-61, yang pada intinya tidak bersedia lagi untuk dipilih sebagai Gubernur DIY setelah masa jabatannya selesai tahun 2008. Pernyataan itu mendapat tanggapan dari berbagai pihak. Ada yang mendukung, ada pula yang menolaknya.

Untuk mengakomodir keistimewaan DIY yang tidak jelas arahnya, PAH I Dewan Perwakilan Daerah membentuk Tim Kerja yang diketuai oleh Subardi (anggota DPD perwakilan DIY) untuk menjangring aspirasi. Sementara itu Depdagri mempercayakan Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM untuk menyusun RUU Keistimewaan (RUUK), dan memaparkan hasilnya di depan DPRD DIY pada tanggal 14 Juni 2007. Pada 2 Juli 2007 diadakan uji sah RUUK. Sebagai narasumber dalam uji sah tersebut adalah wakil Kraton GBPH Joyokusumo, tim RUU JIP Bambang Purwoko, Dosen FH UGM Aminoto dan Ketua Tim Perumus Naskah Akademik dan PAH I DPD RI Jawahir Thontowi. Dalam uji sah terungkap bahwa pihak keraton tidak menginginkan adanya sebuah lembaga baru, cukup dua lembaga: Keraton beserta Puro di satu kelompok dan Pemda (pemprov dan

DPRD) di kelompok satunya.

Walaupun Depdagri menarget sebelum akhir 2007 RUU Keistimewaan DIY sudah diserahkan kepada DPR, namun kenyataannya hingga Juni 2008 RUU Keistimewaan masih terkatung-katung di Setneg dan Depkumham. Sementara itu DPD telah melangkah lebih jauh dengan mengesahkan RUU Perubahan Ketiga UU No 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY. RUU ini sudah diterima oleh Bamus DPR dan telah disetujui pada tanggal 6 Maret 2008 dalam surat bernomor TU.04/1871/DPRI/III/2008 serta telah diserahkan ke Komisi II DPR untuk dibahas.

Di daerah DIY sendiri di tahun itu terjadi pergolakan terkait RUU Keistimewaan maupun pro kontra suksesi Gubernur Yogyakarta. Pada 25 Maret 2008 sekitar 10 ribu orang dari berbagai kabupaten di DIY menggelar "Sidang Rakyat" di halaman Gedung DPRD DIY. Acara tersebut pada intinya dimaksudkan untuk menyerukan agar DPRD DIY segera menyelenggarakan Rapat Paripurna Khusus untuk membuat keputusan politik sesuai aspirasi masyarakat DIY dan menolak Rancangan Undang-undang Keistimewaan (RUUK) yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Sehari sebelumnya tanggal 24 Maret 2008, terjadi aksi masa yang serupa. Menindak lanjuti berbagai aksi masa baik yang mendukung penetapan (baca: kubu konservatif) maupun yang mendukung pemilihan gubernur (baca: kubu liberal), Rapat Gabungan Pimpinan DPRD DIY pada tanggal 10 April 2008 sepakat untuk menggelar Rapat Paripurna Dewan yang direncanakan digelar tanggal 17 April 2008. Hingga akhirnya, meskipun sempat tertunda, DPRD DIY memutuskan membentuk Panitia Khusus (Pansus) Akselerasi (percepatan) Keistimewaan Yogyakarta. Keputusan tersebut diambil

dalam Rapat Paripurna (Rapur) DPRD DIY yang dipantau utusan Departemen Dalam Negeri pada tanggal 23 April 2008.

Secara substansi, terkait kepemimpinan DIY, Pansus sudah sepakat mengangkat kembali Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2008-2013. Namun substansi RUUK belum selesai dirumuskan. Sementara itu Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat menolak bicara soal usulan materi RUU Keistimewaan DIY. Selain ingin tetap berada di tengah, juga posisi kraton sudah tunduk pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu Sultan menegaskan, sejak Maklumat 5 September 1945, posisi kraton sudah menjadi bagian dari republik. Karena itu, kraton akan tunduk dengan perundang-undangan. Terkait dengan RUUK, memang bisa muncul pro dan kontra. Namun demikian aspirasi masyarakat harus diperhatikan, karena kedaulatan ada di tangan rakyat. Pansus Percepatan RUU Keistimewaan DPRD DIY akhirnya menyelesaikan tugasnya pada 30 Juni 2008 dengan penyampaian laporan di hadapan Rapat Paripurna DPRD. Rapat Paripurna DPRD DIY pun menyepakati (dengan catatan) rekomendasi Pansus menjadi Keputusan Politik Dewan yang antara lain mendesak Pemerintah Pusat agar menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY 2008-2013 dan agar mempercepat pembahasan RUU Keistimewaan DIY.

Pada 10 Mei 2012, Sultan Hamengku Buwono X, dengan didampingi Adipati Paku Alam IX mengeluarkan dekrit kerajaan "*Sabdutama*". Dekrit tersebut pada intinya berisi, antara lain, Sultan Yogyakarta yang bertahta menjadi Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Wakil Gubernur.

Dekrit ini merupakan dekrit pertama yang dikeluarkan oleh Monarki Yogyakarta sejak 30 Oktober 1945. Dengan dikeluarkannya dekrit ini sikap Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri agak melunak. Selain pengeluaran dekrit kerajaan, terjadi pertemuan tertutup antara Sultan Yogyakarta dengan Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono. Beberapa kesepakatan yang penting adalah menetapkan Sultan Yogyakarta yang bertahta sebagai Gubernur lima tahun sekali dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Wakil Gubernur lima tahun sekali. Selain itu disepakati bahwa Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta akan diselesaikan dan diundangkan sebelum masa perpanjangan jabatan pada Oktober 2012 selesai. Undang-undang tersebut kemudian ditetapkan dengan No. 13 Tahun 2010 (UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta).

### **Sultan Hamengku Buwono X: Agen Perubahan atau Agen Penjaga Tradisi?**

Dari uraian panjang lebar mengenai sejarah keistimewaan Yogyakarta di atas, kita dapat menemukan salah satu aktor yang berperan sebagai penghubung antara pemerintah NKRI dan rakyat Yogyakarta. Sejak menggantikan takhta HB IX, hingga mendaulatkan diri menjadi gubernur DIY, HB X tahu betul di mana kedudukan Yogyakarta di dalam sistem kedaulatan NKRI. Berawal sejak orasi budaya pada tanggal 7 April 2007, yang menyatakan keinginannya untuk tidak menginginkan jabatan sebagai Gubernur DIY, dan keinginannya tersebut ditolak oleh banyak kalangan di lingkungan Yogyakarta, hingga *Sabdatama* kedua pada tanggal 6 Maret 2015, dan *Sabda Raja* pada tanggal 30 April 2015, ada indikasi bahwa Sultan HB X sedikit

mengundurkan wacana keistimewaan daerah Yogyakarta.

Isi *Sabdatama* yang kedua sedikit banyak menyebutkan mengenai: (1) wewenang kekuasaan Sultan di Keraton Yogyakarta, (2) penerus Keraton Yogyakarta - baik laki-laki maupun perempuan - belum tentu menjadi suksesi Keraton Yogyakarta, dan (3) *Sabdatama* yang dikeluarkan sebelumnya berkait masalah Keistimewaan Yogyakarta.<sup>1</sup> Tidak terlalu banyak reaksi setelah penyampaian *Sabdatama* yang kedua ini. Poin yang kedua dalam perintah tersebut disinyalir sebagai reaksi Sultan menanggapi UU yang sedang dirancang DPRD Yogyakarta yang memuat mengenai pencantuman nama istri dalam formulir calon gubernur Yogyakarta. Sultan berpendapat bahwa seharusnya dicantumkan juga kolom nama suami sebagai antisipasi jika gubernur Yogyakarta berjenis kelamin perempuan.

Polemik yang selanjutnya muncul adalah ketika Sultan HB X menyampaikan *Sabda Raja* di lingkungan tertutup Keraton Yogyakarta. Meskipun tidak pernah diketahui secara jelas bagaimana isi teks dari *Sabda Raja* tersebut<sup>2</sup>, poin-poin yang disampaikan HB X yang beredar di banyak media massa berisi tentang: (1) perubahan penyebutan gelar *Buwono* menjadi *Bawono*, (2) Gelar *Khalifatullah* seperti yang tertulis lengkap dalam gelar Sultan dihilangkan<sup>3</sup>, (3) penyebutan *kaping sedasa* diganti *kaping sepuluh*, (4) mengubah perjanjian pendiri Mataram yakni Ki Ageng Giring dengan Ki Ageng Pemanahan, dan (5) menyempurnakan keris Kanjeng Kyai Ageng Kopek dengan Kanjeng Kyai Ageng Joko Piturun. Masalah yang hadir kemudian adalah, dalam kesempatan itu, HB X mengganti nama putri sulungnya Gusti

Kanjeng Ratu Pembayun, menjadi Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram. Terkait masalah penggantian nama putri sulungnya tersebut, banyak pihak yang berpendapat bahwa Sultan HB X hendak mengangkat putri sulungnya itu menjadi pewaris takhta di Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat.

Dibandingkan dengan pendahulunya, Sultan HB IX, kebijakan HB X memiliki tantangan yang hampir serupa. Hamengku Buwono IX dianggap sebagai agen perubahan karena telah membawa Yogyakarta yang semula berada di dalam kekuasaan kolonial Belanda menuju integritas kemerdekaan Republik Indonesia. Itu artinya, kekuasaan Yogyakarta yang semula berada di bawah kekuasaan Belanda, berpindah di bawah kekuasaan Republik Indonesia. Tanpa melihat siapa yang berkuasa atas daerah Yogyakarta, Sultan HB IX dianggap sebagai pahlawan karena telah berhasil keluar dari penjajahan Belanda. Status daerah istimewa yang disematkan oleh Republik Indonesia kepada Daerah ini dianggap sebagai balas jasa karena telah mempunyai peranan penting di era kemerdekaan Republik Indonesia. Sedangkan HB X, jika dilihat dari wacana di atas, dianggap sebagai pengikis tradisi Mataram di Kasultanan Yogyakarta, karena telah mengganti pakem budaya di lingkungan keraton menjadi pakem yang lain (degradasi). Meskipun, dalam konteks yang khusus, masih dapat dilihat jika kedua tokoh ini memiliki tujuan yang sama, yaitu berintegrasi secara utuh dengan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pro-kontrak di atas dapat dipahami jika melihat bagaimana status keistimewaan Yogyakarta menjadi modal bagi sebagian orang untuk tetap mempertahankan

keberadaan tradisi Mataram-an di era modern belakangan ini.

### **Perubahan Keistimewaan Yogyakarta**

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18 Maret 1940; Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX & Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; Amanat 5 September 1945; Amanat 30 Oktober 1945; Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; Penjelasan pasal 18, UUD 1945; Pasal 18b (ayat 1 & 2), UUD NKRI 1945; Pasal 2, UU NO. 3/1950; Amanat Tahta Untuk Rakyat, 1986.

Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal, antara lain: (1) Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa, sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 & Penjelasannya mengenai hak asal usul suatu daerah dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen* & *volks-gemeenschappen* serta fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia; (2) Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan & Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 &

UU No.3/1950; (3) Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan & Adipati yang bertahta, sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan & Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertakhtanya.

Polemik keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini makin berlarut-larut. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, manuver politik terkait konvensi pencalonan Presiden PEMILU 2004 & PEMILU 2009, serta penolakan HB X menjadi gubernur yang tertuang dalam orasi budaya pada saat ulang tahun ke-61 pada tanggal 7 April 2007. Kedua, setiap produk undang - undang yang mengatur tentang pemerintah daerah (UU No. 5/1969, UU 5/1974, UU No. 22/99, UU No. 32/2004) tidak mampu menjangkau, mengatur dan melindungi hak asal - usul suatu daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang - undang Dasar 1945, pasal 18 & penjelasannya maupun amanat UUD 1945 (hasil amandemen), pasal 18 b (ayat 1 & 2). Ketiga, pemahaman posisi serta substansi bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia belum dipahami secara utuh dan benar oleh penerus Kasultanan & Pakualaman maupun oleh penerus kepresidenan maupun oleh masyarakat luas. Keempat, ketakpahaman para penerus & pengisi kemerdekaan karena perubahan orientasi tata pemerintahan dari geo-kultural yang bernama Nusantara menjadi geopolitik yang bernama Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Bhineka Tunggal Ika belum dioperasionalisasikan secara yuridis formal dalam tata kehidupan sosial masyarakat & pemerintahan NKRI. Kelima, perpindahan orientasi politik atau

mazhab politik berdirinya negara dengan Sistem Kontinental menjadi *Anglo-Saxon* dalam pelaksanaan pemerintah pasca Reformasi semakin mengacaukan sistem & hukum tata negara Indonesia, hal ini dibuktikan dengan adanya amandemen UUD 1945 tanpa melalui Referendum sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 10/1985 dan perubahan sistem demokrasi dari Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan menjadi sistem pemilihan langsung. Keenam, proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi, sehingga hingga saat ini belum terlaksanakannya Pilgub & Pilwagub secara langsung, karena sesuai UU No. 3/1950, Posisi Gubernur DIY adalah wakil pemerintah pusat yang bertanggung-jawab langsung kepada presiden, sebagaimana halnya Camat yang melakukan tugas *medewewind* (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana wali kota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung dipilih oleh rakyat sesuai amandemen UUD 45 & UU No. 32/2004.

### Kesimpulan

Kebudayaan adalah sebuah sistem makna dan simbol, yang diakui bersama dalam sekelompok masyarakat, dan diturunkan dari generasi ke generasi melalui proses pembelajaran. Kebudayaan bukan sebuah sistem yang statis. Kebudayaan berubah sesuai waktu dan penggunaannya. Perubahan sosial budaya biasanya dapat ditarik dari suatu menuju titik yang lain. Menurut Durkheim, suatu kondisi di mana norma masyarakat belum terbentuk secara sempurna disebut *anomie*.

Salah satu contoh *anomie* menurut



Durkheim adalah kasus keistimewaan daerah Yogyakarta. Seperti halnya kawasan di Asia Tenggara yang lain, Yogyakarta terbentuk dari kontrak politik dengan kolonial Belanda. Hanya saja, di masa kemerdekaan, Yogyakarta lebih memilih untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, dibandingkan berdiri menjadi kerajaan tersendiri.

Di era yang lebih modern, wacana keistimewaan ini mendapat banyak tekanan, baik internal maupun eksternal wilayah Yogyakarta. Sebagian orang berpendapat bahwa keistimewaan dapat menjadi modal untuk tetap mempertahankan tradisi Kasultanan Yogyakarta yang sejak awal sudah terbentuk, sementara sebagian yang lain menganggap bahwa keistimewaan merupakan hambatan bagi perkembangan dan integritas penuh dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sultan Hamengku Buwono X dapat dianggap sebagai aktor sekaligus agen perubahan dalam menghadapi tekanan terhadap wilayah kekuasaannya, Yogyakarta. Berbeda dengan pendahulunya, yang dianggap pahlawan bagi perubahan, Sultan HB X justru lebih dianggap sebagai pengikis tradisi Mataram-an. Hal itu terbukti dari manuver-manuver politik yang justru dianggap menurunkan wibawanya sebagai penguasa di Kasultanan Yogyakarta. Sedangkan jika dilihat dari perspektif integritas terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik Sultan HB IX maupun HB X, sama-sama ingin menyatu secara utuh dan sempurna.

## Referensi

- Koentjaraningrat. 1983. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Kuper, Adam. 1999. *Culture*. Cambridge: Harvard University Press.

- Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. 2014. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Suwarno, P.J. 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soemardjan, Selo. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Poerwokoeomo, Soedarisman. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Woodward, Mark. 2011. *Java, Indonesia and Islam*. New York: Spinger.

- 
- <sup>1</sup> Poin ketiga dalam *sabdatama* ini secara tidak langsung menjelaskan bahwa *sabdatama* yang kedua tidak berkaitan dengan status keistimewaan Yogyakarta.
- <sup>2</sup> Media massa hanya mengetahui isi Sabda Raja melalui abdi dalem yang menghadiri pertemuan internal tersebut.
- <sup>3</sup> Gelar lengkap HB X adalah *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah Ingkang Jumeneng Kaping Sedasa Ing Ngayogyakarta Hadiningrat*.